



El Área de Libre Comercio entre la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo: una oportunidad para España

Gonzalo Escribano *

Tema: Desde que en 2001 se retomaron las negociaciones para un Área de Libre Comercio (ALC) entre la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), la conclusión de un acuerdo que parecía inminente se ha pospuesto sistemáticamente.

Resumen: Este trabajo analiza el estado de las relaciones económicas entre el CCG y la UE y las dificultades y oportunidades que plantea la conclusión del ALC. En primer lugar se exponen brevemente las principales características económicas del CCG, para luego centrarse en los contenidos del Acuerdo de Cooperación de 1990 y la negociación del capítulo comercial (ALC) del nuevo Acuerdo de Asociación, que se estima conveniente para la UE y especialmente para España.

Análisis: El CCG (Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos –EAU–, Kuwait, Omán y Qatar) se creó en 1981 por motivos básicamente relacionados con la seguridad de sus integrantes, pequeños países muy ricos situados en una región estratégica inestable que se veían amenazados por potencias regionales como Irán o Irak. El objetivo económico era la integración de petro-Estados con estructuras y problemas similares. El ritmo de integración ha sido muy lento, pero en 2003 el CCG formó finalmente una Unión Aduanera, eliminando los aranceles intrarregionales y adoptando un arancel exterior común del 5%. Desde ese mismo año, los seis miembros tienen sus divisas pegadas al dólar, como paso previo a una eventual Unión Monetaria prevista para 2010.

El conjunto de países del CCG alberga el 40% de las reservas probadas mundiales, concentradas en Arabia Saudí, y en menor medida en Kuwait y los EAU, y supuso el 22% de la producción mundial de petróleo en 2004. Arabia Saudí concentró el 13% de la producción mundial, Kuwait un 3,1%, los EAU un 3,3% y Qatar y Omán más de un 1% cada uno. El grupo regional posee un 25% de las reservas de gas natural, concentradas en Qatar, aunque el principal productor es Arabia Saudí, con un 2,5% de la producción mundial.¹ Sin embargo, la relevancia geoestratégica del grupo trasciende estos porcentajes dado que Arabia Saudí es en la actualidad el único país del mundo con capacidad para aumentar su producción a corto plazo (*spare capacity*) en una cuantía aproximada de 2-3 millones de barriles. Aunque el cálculo es incierto, tanto por cuestiones técnicas como de opacidad deliberada, lo relevante es que con una pequeña inversión Arabia Saudí puede poner más crudo en el mercado en el corto plazo, pues a los precios actuales la rentabilidad está asegurada. Eso a su vez le permite jugar con credibilidad un papel de moderador de los precios en el seno de la OPEP y compensar las caídas coyunturales de la producción mundial, como ocurrió con ocasión de la huelga

* Profesor Titular de Economía Aplicada, UNED

¹ Las fuentes estadísticas de esta sección son: *BP Statistical Review 2005*, *World Development Indicators* (World Bank, varios años) y *Gulf Statistical Yearbook* (Gulf Research Center).

de Venezuela o la guerra de Irak. Por otro lado, el papel central de Arabia Saudí aumenta la vulnerabilidad del suministro energético mundial a posibles ataques terroristas.

La combinación de enormes reservas de hidrocarburos y una pequeña población se traduce en unas características económicas únicas. El conjunto de países del CCG apenas cuenta con 35 millones de habitantes, pero en 2004 concentraba aproximadamente un 1,5% de la riqueza mundial (España representa un 2,4% de la misma), un 3,3% de las exportaciones mundiales y un 2,3% de las importaciones. El alza reciente de los precios del petróleo ha impulsado el crecimiento económico de la región por encima del 15% en los últimos años, y la renta *per cápita* ha pasado de los 16.000 dólares corrientes de 2000 a cerca de 20.000 dólares en 2004. No obstante, la media esconde disparidades importantes entre Qatar, con niveles de renta cercanos a los de Suiza, y Arabia Saudí, con una renta *per cápita* inferior a la de Eslovenia o Corea del Sur.

Arabia Saudí es el país más importante y también el más problemático. Aunque un análisis en profundidad de su situación económica queda fuera del ámbito de estas líneas, hay que recordar que con 23 millones de habitantes supone más de la tercera parte de la población del CCG y más de la mitad del PIB del grupo. En los años previos al reciente auge en los precios del crudo la situación socio-económica y política experimentó una degradación importante. La incapacidad de un sector público ineficiente para proveer servicios básicos y puestos de trabajo a una de las poblaciones de mayor crecimiento demográfico del mundo generó un gran descontento social. Desde el punto de vista político, los sectores más tradicionales mantienen una oposición a los intentos de apertura económica del régimen. Las divisiones religiosas, políticas y económicas entre los diferentes segmentos de la sociedad se han amortiguado con la reciente bonanza económica, pero permanecen latentes y generan una gran incertidumbre, y no sólo en términos de amenaza terrorista. Las tensiones que generan las reformas económicas pueden apreciarse en las dificultades que han supuesto las negociaciones para su reciente ingreso en la OMC, las segundas más largas de la historia de la institución tras las de China.

A nivel regional, aunque los organismos internacionales otorgan trato de país en desarrollo a este grupo de países, las rentas petroleras han permitido la construcción de infraestructuras modernas y la provisión de servicios públicos de cierta calidad, generando un nivel de vida elevado, sobre todo para determinados segmentos de su población. Sin embargo, su carácter de economías rentistas plantea importantes obstáculos para la consecución de otros elementos necesarios para la modernización económica. Los efectos macroeconómicos perversos de los auges en el precio del crudo, agrupados por la literatura económica bajo el concepto de “enfermedad holandesa”, impiden la competitividad de las producciones locales y la diversificación de las actividades económicas fuera del sector energético o intensivo en el empleo de energía. En términos generales, la economía está dominada por un sector público ineficiente y enormes gastos fiscales procíclicos en buena medida improductivos.

El reducido peso del sector privado y de las actividades no relacionadas con el petróleo plantea serias dificultades para ofrecer empleos atractivos a unas poblaciones nacionales jóvenes y de elevado crecimiento demográfico. La expansión del empleo público se ha traducido en una baja productividad del trabajo y escasos incentivos a la actividad privada, que está dominada por los trabajadores expatriados. Las distorsiones del mercado de trabajo pueden apreciarse en que mientras los nacionales registran porcentajes de desempleo importantes, los expatriados representan cerca de la tercera parte de la población y más de dos tercios de la mano de obra.

Existe un consenso considerable acerca de la naturaleza de las reformas económicas necesarias entre las instituciones financieras internacionales y los economistas que

analizan la región. Desde un punto de vista macroeconómico, la política monetaria debe centrarse en esterilizar los saldos generados por las exportaciones de crudo, y la fiscal en evitar un desbocamiento del gasto público. En el campo microeconómico, todos los países precisan avanzar en la privatización y la liberalización. Sin embargo, la capacidad del FMI y del Banco Mundial (o de los EEUU y la UE) para influir en las decisiones económicas de los gobiernos del CCG con un barril a 60-70 dólares son prácticamente nulas. Además, la delicada situación interna de algunos países miembros, como Arabia Saudí, y el auge en los precios del crudo dificultan la adopción de medidas de ajuste estructural. Sectores de gran potencial para la inversión extranjera, como los de distribución, finanzas y telecomunicaciones permanecen relativamente cerrados.

Es cierto que se han tomado algunas medidas liberalizadoras en los últimos años, sobre todo en Bahrein, Qatar, Omán y los EAU, los países más competitivos de Oriente Medio según el *2005 World Economic Forum's Competitiveness Report*. Se ha iniciado una tímida liberalización en sectores como las telecomunicaciones, los transportes y los servicios públicos, y se ha previsto su privatización. Con el fin de paliar la dependencia de la inversión pública, la atracción de inversión extranjera se ha convertido en una prioridad de la política económica y se empiezan a registrar entradas significativas en los sectores de servicios, principalmente en banca y turismo. El sector financiero se caracteriza por la elevada liquidez que proporcionan los actuales precios del crudo y la demanda de productos financieros sancionados por la ley islámica, lo que ha impulsado a instituciones como el HSBC a ofrecer este tipo de productos a sus clientes en la región. Sin embargo, los compromisos adoptados por los países del CCG miembros de la OMC en materia de servicios son muy modestos, con la excepción de Omán. En este contexto, la vía bilateral parece la única capaz de proporcionar un acceso adecuado de las empresas europeas al CCG.

Las relaciones con la UE: de la cooperación a la asociación²

Hace meses que la firma de un Acuerdo de Asociación UE-CCG parece inminente y, sin embargo, siempre acaba por posponerse. Una buena parte de los obstáculos a su principal elemento, el Acuerdo de Libre Comercio (ALC), parecen haberse superado, como la exigencia europea de que el CCG alcanzase la Unión Aduanera o el tratamiento a los productos sensibles para la UE en los sectores químico, petroquímico y del aluminio. Sin embargo, la firma del ALC hubo de posponerse nuevamente en diciembre de 2005.

Hasta la fecha, las relaciones UE-CCG se rigen por el Acuerdo de Cooperación UE-CCG,³ que entró en vigor en 1990 con el objetivo de facilitar las relaciones comerciales y reforzar la estabilidad en la región. El acuerdo ha proporcionado un marco para el diálogo político y la cooperación económica, institucionalizando un Consejo Ministerial Conjunto anual, pero sus resultados económicos han sido decepcionantes. El acuerdo no incluye ninguna preferencia comercial, pues ambos grupos se conceden tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF). Los países del CCG se benefician de un acceso preferencial a la UE bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas, pero dado que no es una política específica destinada al Golfo, no entraña ninguna reciprocidad por parte del CCG.

El artículo 11 del Acuerdo de Cooperación incluye una provisión para la negociación de un ALC, pero las negociaciones se estancaron en 1993 por varias causas. De un lado, los países del CCG pretendían limitar la capacidad de la UE en materia de imposición sobre las energías emisoras de CO₂, obtener un mejor acceso al mercado comunitario para los productos petroquímicos (Arabia Saudí), el aluminio (Dubai y Bahrein) y los

² Este epígrafe se basa en Gonzalo Escribano, "An International Political Economy View of EU-GCC Partnership", *Journal of Development and Economic Policies*, vol. 8, nº 1, 2005.

³ DOCE L 054, 25/II/1989, pp. 0003-0015.

productos pesqueros (Omán). Por su parte, la UE rechazaba reducir los aranceles a los sectores industriales del CCG hasta que se eliminasen las subvenciones ocultas en forma de precios reducidos del gas natural otorgadas por los países del CCG a sus sectores petroquímico y del aluminio, y demandaba un mejor acceso a las exportaciones agrícolas europeas. Un prerrequisito por parte de la UE para alcanzar un ALC era la conclusión de una Unión Aduanera por parte del CCG para evitar la desviación de comercio intrarregional.

A finales de la década de 1990 se dieron las condiciones para retomar las negociaciones. El CCG acordó alcanzar una Unión Aduanera para 2005, adoptando un arancel exterior común único del 5%, más cercano al arancel promedio NMF de la UE (3,8%) en sustitución de los preexistentes, muy distintos según los países (3,4% Kuwait, 4,4% Qatar, 9,6% Omán, 11.5% Arabia Saudí, 14.3% EAU y 16.3% Bahrein). En 2001, se decidió adelantar la Unión Aduanera a 2003. En ese mismo año, se presentó un nuevo mandato para la negociación del ALC con la UE. En julio de 2001, el Consejo Europeo aprobó a su vez un mandato negociador para el ALC, ampliando su espectro a nuevas áreas de negociación como el comercio de servicios, la contratación pública, los derechos de protección intelectual y las políticas de competencia, en línea con las negociaciones en curso en la OMC y el contenido de otros acuerdos de última generación de la UE entonces en negociación.

En febrero de 2002, el Consejo Conjunto UE-CCG celebrado en Granada decidió reabrir formalmente las negociaciones para el ALC. Aunque las negociaciones han presentado muchas dificultades, en los últimos años han avanzado a buen ritmo. El principal obstáculo económico ha consistido en la lentitud del proceso de acceso de Arabia Saudí a la OMC, que ha llevado más de 12 años hasta su culminación en diciembre de 2005, puesto que las principales diferencias entre Arabia Saudí y la UE estaban relacionadas con las negociaciones multilaterales. Es el caso del doble precio de la energía empleado por Arabia Saudí para promover su sector petroquímico, la liberalización en este país de los servicios financieros, seguros y telecomunicaciones, los márgenes preferenciales en la contratación pública, los obstáculos a la propiedad extranjera, el respeto a los derechos de propiedad intelectual y las barreras técnicas a la importación de productos agrícolas comunitarios, entre otros.

En 2004 se inició la negociación de nuevos capítulos sobre solución de diferencias, reglas de origen y entramado institucional. A finales de ese año, Arabia Saudí aceptó eliminar sus prácticas de dobles precios para el gas natural a cambio de la eliminación de los aranceles comunitarios al aluminio y los productos petroquímicos, lo que creó grandes expectativas acerca de la inminencia del acuerdo. Sin embargo, las reticencias de Arabia Saudí a avanzar en la liberalización de servicios contemplada por unas directivas negociadoras por parte de la UE más ambiciosas que las previstas en el GATS han ido posponiendo el acuerdo. También han influido las dificultades políticas en materia de respeto a los derechos humanos y la democracia, resaltados por el Parlamento Europeo y que plantea muchas suspicacias en los países del CCG.⁴ El Acuerdo de Asociación también incluye elementos políticos menos sensibles pero importantes, como la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal.

El interés estratégico de la UE por alcanzar un Acuerdo de Asociación que incluya un ALC de última generación radica en la necesidad de contrarrestar la gran influencia de EEUU en la zona, especialmente en Arabia Saudí, y se ha visto reforzado por el protagonismo de algunos países del CCG en la iniciativa estadounidense de alcanzar un

⁴ Para un análisis de la dimensión política de las relaciones UE-CCG véase Luciani y Schumacher, *Relations Between the EU and the GCC States: Past Record and Promises for the Future*, Gulf Research Center, Dubai, 2004.

ALC para Oriente Medio en 2013. En la actualidad, además de con Jordania y Marruecos (e Israel), los EEUU han firmado un ALC con Bahrein, y los EAU y Omán se encuentran negociando acuerdos semejantes, pese a la oposición de Arabia Saudí, que entiende que tales acuerdos desvirtúan la Unión Aduanera del CCG y pueden erosionar su relación privilegiada con EEUU. Estos acuerdos comprenden provisiones en materias de servicios, solución de diferencias y contratación pública, entre otros. Los EEUU también han alcanzado sendos Acuerdos Marco de Comercio e Inversión con Kuwait, Qatar, los EAU y Arabia Saudí. Además, otros ALC del CCG con China e India están en negociación, en una carrera por alcanzar vectores privilegiados de negociación y ganar cuotas en un mercado en crecimiento de elevado poder adquisitivo e importancia geoestratégica.

El potencial de las relaciones económicas entre España y el CCG

El CCG es un socio comercial importante para la UE: en el período enero-octubre de 2005 supuso el 4,33% de las exportaciones de la UE y el 2,6% de sus importaciones.⁵ Con datos de 2004, el CCG se situaba en el rango de destinos de la exportación europea inmediatamente por detrás de Japón y por delante de Turquía. En cambio, para España se aprecia un desfase importante cuando se compara con el conjunto de la UE, pues en el período enero-octubre de 2005 el CCG apenas alcanzó el 1% de las exportaciones españolas. Este bajo porcentaje en relación al resto de la UE debe, no obstante, ponerse en perspectiva: supone un porcentaje similar de las exportaciones españolas dirigidas a Austria, Suecia, Polonia o China, y un porcentaje mucho mayor de las dirigidas a Canadá o Rusia. En todo caso parece haber potencial para intensificar los flujos bilaterales actuales y entrar en nuevos sectores, sobre todo en el sector servicios y la contratación pública si finalmente el ALC UE-CCG se materializase.

Las importaciones del CCG supusieron en ese mismo periodo el 1,6% de las importaciones totales españolas. La mayor parte proceden de Arabia Saudí (un 1% del total), el cuarto proveedor español de crudo en 2004 con el 11,6% de las importaciones (tras Rusia, México y Libia). Arabia Saudí es además un proveedor de crudo muy estable. A diferencia de Rusia o Nigeria, cuyo peso en las importaciones de crudo españolas oscila considerablemente, la cuota de Arabia Saudí se mantiene en los últimos años en el 11%-12%. También es relevante el peso del CCG, sobre todo de Qatar, en las importaciones españolas de gas natural (un 20% del total en 2004, sólo por detrás de Argelia, con un 52%), siendo el país de la UE más dependiente de estos suministros de gas natural licuado, puesto que el resto de la UE se abastece básicamente de gas natural ruso por gasoducto.

Las exportaciones españolas a la región se concentran en Arabia Saudí (0,4% del total), los EAU y, en menor medida, Kuwait. Se trata de exportaciones de materiales de construcción (cerámicas, sanitarios, etc.), productos químicos y mobiliario, así como maquinaria y automóviles. Para determinados países del CCG también son importantes otras manufacturas, como los textiles, la perfumería y los barcos de recreo. El International Trade Center de la UNCTAD/OMC destaca el potencial comercial no realizado de España con Arabia Saudí en automoción y exportaciones agrícolas, y los informes de las oficinas comerciales de España subrayan el margen para la intensificación de las exportaciones españolas no tradicionales al conjunto de la región.

En general, las PYMES españolas se muestran más activas en la región que las grandes empresas, en parte por las peculiaridades del mercado. Se trata de un mercado controlado por los agentes nacionales (cuya intermediación es obligatoria) y sus contactos en la administración local, en el cual el contacto personal y la construcción de

⁵ Las fuentes estadísticas de esta sección son: Eurostat, FMI, Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, *BP Statistical Review 2005*, y Boletín Estadístico de Hidrocarburos.

lazos de confianza resultan fundamentales. El potencial para las grandes empresas españolas se centra sobre todo en los procesos de privatización y la concesión de servicios públicos, así como en las licitaciones del sector público, prometedores sectores de actividad en los que insisten sistemáticamente los informes de las oficinas comerciales de España en la zona. En la actualidad hay empresas españolas con actividades importantes de ingeniería en el sector energético, la desalinización y las infraestructuras de transporte. Este aspecto es importante en el marco del proceso gradual de liberalización y privatización emprendido por la región con el apoyo del Banco Mundial e impulsado por la tendencia multilateral a la liberalización del sector servicios, básicamente financiero, de telecomunicaciones y *utilities*. Sin embargo, el auge en los precios del crudo ha reducido los incentivos de los países del CCG para abrir su sector servicios, tanto en el marco de sus modestos compromisos OMC como en el de las reformas impulsadas por el Banco Mundial y el FMI. Por ello resulta especialmente importante la vía del ALC UE-CCG para intentar conseguir un mejor acceso del sector servicios español a los mercados del Golfo.

Conclusiones: El interés estratégico europeo por el Golfo Pérsico se centra en el abastecimiento de crudo, y es importante para la UE jugar un papel más relevante en la zona ante las reticencias de EEUU a ceder protagonismo en una región que reúne algunos de sus principales aliados en Oriente Medio, por problemáticos que éstos resulten. Hasta la fecha la política europea se ha realizado a nivel bilateral por países como el Reino Unido y Francia, con una baja relevancia de la propia UE. Las relaciones privilegiadas de algunos Estados miembros con la región han dificultado un mandato efectivo de la UE, que además se resiente del escaso papel de la Comisión Europea y el CCG en el ámbito energético. La abierta oposición de EEUU a que la UE juegue un papel más relevante en la región refuerza la necesidad de alcanzar una mayor institucionalización y concreción de las relaciones birregionales.

La firma de un Acuerdo de Asociación que incluya un ALC proporciona una oportunidad para elevar el nivel de las relaciones UE-CCG, especialmente para países como España que tienen oportunidades de negocio en la zona pero carecen de la intensidad de relaciones e instrumentos de actuación con que cuentan otros Estados miembros. Además de las cuestiones geoestratégicas, también deben considerarse aspectos económicos como el mantenimiento de los mercados tradicionales de bienes, la incipiente liberalización y privatización del sector servicios, y el gran mercado de contratos públicos que está generando en la región el auge de los precios del crudo, que se prevé sostenido en el medio plazo.

En este contexto, parece que España tiene más que ganar de las concesiones del CCG a la UE en materia de comercio de bienes y servicios, y de contratación pública, de lo que puede perder en sectores como el aluminio o la pesca. Además de facilitar el acceso a un mercado potencial importante para los exportadores de bienes y servicios españoles, el Acuerdo de Asociación UE-CCG proporciona un instrumento para mejorar el nivel de relaciones con una región que por sus recursos naturales y su complejidad geopolítica debería ocupar un lugar más prioritario en la agenda exterior de España y de la UE.

Gonzalo Escribano
Profesor Titular de Economía Aplicada, UNED